

La conférence sur le climat de Copenhague

ROMAIN YAKEMTCHOUK

Réunie à Copenhague entre les 7 et 18 décembre 2009, la 15^e conférence des Nations unies, à laquelle assistèrent 193 États qui ont ratifié la convention-cadre de l'Onu de 1992 sur le changement climatique, fut un grand espoir pour des millions d'hommes de la planète. Jamais une réunion internationale n'a suscité pareil intérêt: les menaces que font peser sur notre vie les émissions de gaz à effet de serre ont sensibilisé l'opinion publique en Europe et en Amérique, en Asie et en Afrique, et des manifestations se sont produites un peu partout pour réclamer, non sans véhémence, la conclusion d'un accord ferme et ambitieux sur la lutte contre les conséquences néfastes du réchauffement climatique. Les diplomates des pays participants et les 3 500 journalistes accrédités se sont demandé si, et dans quelle mesure, cette réunion extraordinaire réussira à adapter aux nouvelles réalités d'environnement les décisions historiques de Kyoto (1997) qui avaient prévu pour les pays industrialisés une réduction de 5% de leurs émissions de gaz à effet de serre en 2012 par rapport à 1990. Avait-elle été suffisamment préparée pour trouver un équilibre décisionnel entre Nord et Sud, entre les pays industrialisés (les Etats-Unis, les 27 de l'Union européenne, etc.), les pays émergents (la Chine, le Brésil, l'Inde, l'Union sud-africaine), les pays en voie de développement (dont 53 de l'Afrique représentés par l'éthiopien Meles Zenawi), et les pays insulaires du Pacifique? Il s'avéra ultérieurement que cette préparation diplomatique fut nettement insuffisante pour que la conférence de Copenhague puisse se mettre d'accord sur un véritable plan d'action acceptable pour l'ensemble de ces pays, lequel comporterait la répartition équitable des charges financières permettant de combattre efficacement le réchauffement de la planète. Les heurts entre Nord et Sud persisteront tout au long de la conférence, et sont responsables de ses très modestes résultats.

C'est dire qu'on pouvait difficilement espérer que Copenhague contribue malgré tout à l'édification d'un régime juridique international contraignant dans la lutte contre le réchauffement climatique, lequel remplacerait le protocole de Kyoto, et entrerait en vigueur sous forme de traité international avant le 1^{er} janvier 2013. Il n'était pas question à Copenhague de conclure un traité: les États-Unis y étaient catégoriquement opposés, et les Américains n'étaient pas les seuls à récuser cette solution. À la veille de l'ouverture des travaux de la conférence, le président de la

Commission, José Manuel Barroso, assura «[...] qu'il n'y aura pas de traité à Copenhague, ce n'est pas possible, ce n'est pas préparé, et certains de nos partenaires ne sont pas prêts. Ce que nous essayons d'avoir maintenant, c'est un accord qu'on pourra par la suite mettre en termes de loi pour qu'il devienne un traité».

Il faut dire que le climat international n'était pas particulièrement favorable pour aborder ces problèmes avec sérénité. Frappée par la dure crise, l'économie mondiale venait à peine de reprendre son souffle, et les principaux États intéressés à la problématique climatique sont restés profondément divisés quant aux solutions à prendre. Si chaque pays proclamait sa volonté très ferme de réduire ses émissions de CO₂, les modalités d'application révélaient d'importantes divergences tant au niveau de l'appréciation de la situation, qu'en ce qui concerne les engagements financiers pour combattre le réchauffement. Au sein même des États participants, subsistaient d'importantes divisions sur le plan interne: le gouvernement de l'Australie, un des plus grands pollueurs de la planète, ayant présenté un projet de loi créant un marché d'échange de quotas d'émissions de CO₂, le 2 décembre 2009, le Sénat australien le rejeta. À cela s'ajoutent les disparités des sources d'émission de gaz à effet de serre: la production d'électricité et de chaleur 26%, l'industrie 20%, la déforestation 17%, le transport 13%, l'agriculture 13%, le chauffage des bâtiments 8%, les déchets 3%. Un pays hautement industrialisé comme les États-Unis ne peut pas avoir la même optique du problème climatique qu'un pays africain agricole, la déforestation qui préoccupe le Brésil est sans importance pour un pays désertique, un pays qui dispose d'un important parc automobile envisage autrement cette problématique qu'un État dépourvu d'industrie de transport, etc.

Quelque 45 000 militants des droits de l'homme ont été enregistrés pour accéder au quartier du Bella Centre où se déroulait le sommet (dont la capacité d'accueil n'est pourtant que de 15 000 personnes), alors que 22 000 membres d'organisations non gouvernementales (Ong) se sont rendus à Copenhague pour y faire prévaloir leur point de vue. Leur action s'avéra disparate. Le Climate Action Now, qui groupe en son sein près de 400 organisations dans 80 pays, notamment Greenpeace et Les Amis de la Terre, réclama un accord le plus ambitieux possible. Créée en 2007, la Climate Justice Now a plaidé pour un accord climatique international «écologiquement efficace et socialement juste», et s'érigea contre l'instauration d'un marché mondial du carbone. La Climate Justice Action qui se veut anticapitaliste, contesta (durement) le processus des Nations unies visant à contrer le réchauffement du climat; à plus d'une reprise, cette Ong engagea une véritable bataille contre les forces de l'ordre de Copenhague.

Le changement climatique plus rapide que prévu

Entre-temps le changement climatique s'avéra plus rapide que prévu, et les risques qu'il comporte sont devenus préoccupants. Dès le mois de mai 2009, les personnalités scientifiques réunies dans la capitale danoise ont réaffirmé que les

émissions des gaz à effet de serre continuaient à augmenter fortement et que le système climatique évolue d'ores et déjà en dehors des variations naturelles à l'intérieur desquelles nos sociétés et nos économies se sont construites. En 2008, les émissions de CO₂ ont battu un nouveau record à près de 10 milliards de tonnes de carbone (Gt): les émissions dues aux combustibles fossiles (charbon, pétrole, gaz) qui ont cru dans les années 1990, en moyenne de 1% par an, ont plus que triplé depuis 2000, et leur niveau excède de 41% celui de l'année de référence de 1990. Cette situation, due en grande partie au poids grandissant du charbon dans les pays émergents et en voie de développement, notamment en Chine et en Inde, dépasse le scénario le plus pessimiste envisagé par le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (Giec).

En même temps, on a dénoté dans plusieurs pays l'augmentation de leurs émissions (en 2008) du CO₂ par habitant (en tonnes), par rapport à la situation prévalant en 1990: Australie 18,3 t. contre 16 t., Canada 17 t. contre 16,1 t., Japon 10 t. contre 9,2 t., Italie 8,3 t. contre 7,5 t., Espagne 7,9 t. contre 5,8 t. Les pays émergents et en voie de développement étaient tous en progression: Corée du Nord (10,8 t.), Iran (6,9 t.), Chine (5,7 t.), Mexique (4,2 t.), Brésil (2,2 t.), Indonésie (1,8 t.), Inde (1,4 t.). Quant aux pays africains – pour la plupart très pauvres – ils sont restés les moins polluants, mais les plus menacés par le réchauffement, et par conséquent les plus revendicatifs. Réunis au mois de juillet, les dirigeants des huit puissances les plus riches du monde (G8) ont fini par admettre, pour la première fois, que l'augmentation de la température moyenne globale au-dessus du niveau préindustriel (1750) ne devrait pas dépasser 2°C.

Ce n'était qu'un des aspects des problèmes qu'il faudra affronter. Depuis quelques années, la fonte massive des nappes de glaces s'est accélérée, et on a dénoté l'élévation généralisée du niveau de la mer. Si, entre 2002 et 2003, la calotte groenlandaise a, en moyenne, déversé chaque année dans la mer environ 137 milliards de tonnes (Gt) de glace, entre 2007 et 2009, cette réduction est passée à 286 Gt par an. Une accélération de même ordre fut observée dans l'hémisphère Sud: si, entre 2002 et 2006, l'Antarctique a perdu, en moyenne, 104 Gt de glace par an, entre 2006 et 2009, ce taux est passé à 246 Gt par an.

Ces pertes équivalent à une augmentation annuelle du niveau des mers de plus de 1,5 mm. Selon Giec, la hausse moyenne du niveau des océans serait de 15 centimètres en 2050, et ces perspectives inquiètent les Pays-Bas, toujours en lutte contre la mer pour étendre ses terres habitables. Une étude réalisée par le Fonds mondial pour la nature (Wwf) en coopération avec l'assureur allemand Allianz, a conclu que la valeur des biens menacés par la montée des eaux dans 136 villes portuaires de plus d'un million d'habitants pourrait atteindre en 2050 28000 milliards de dollars. En Australie, où 85% de la population vit sur le littoral, la montée du niveau des océans de 1,1 mètre d'ici à 2100 provoquerait l'inondation de quelque 250000 logements. En Asie, les habitants de Dacca, de Jakarta ou de Manille seraient directement exposés à cette montée des eaux, alors que les dégâts

occasionnés à Canton risqueraient d'atteindre 2 600 milliards de dollars, à Calcutta 1 600 milliards et à Shanghai 1 300 milliards. En même temps, des inondations et des sécheresses se sont répandues dans plusieurs régions de la planète. L'Alliance des petits États insulaires (Aosis), qui représente une population de 300 millions d'habitants des 42 pays insulaires particulièrement affectés par cette augmentation du niveau des océans, a demandé la conclusion d'un accord juridiquement contraignant, et se prononça pour la limitation de la hausse de température de 1,5°C.

Mentionnons également un problème spécifique, celui du niveau de la mer Morte qui baisse, a-t-on affirmé, d'un mètre par an et dont certains rivages ont déjà reculé de plus d'un kilomètre: cette mer risque d'être complètement asséchée vers 2050.

Pour ce qui est de la déforestation, il fut souligné que chaque année près de six millions d'hectares de forêt vierge tropicale partent en fumée et provoquent des émissions de gaz à effet de serre, qui représentent un cinquième du total des émissions mondiales. Voulant faciliter un consensus sur la coopération internationale visant à réduire la déforestation, le prince Charles d'Angleterre a lancé son projet *Rainforests*, et au mois d'avril 2009, en marge du G-20 de Londres, il invita les chefs d'État et de gouvernement de constituer un groupe informel destiné à ralentir ce processus. Il a exprimé l'espoir que le sommet de Copenhague contribuera à un changement profond en établissant «[...] un plan de transition vers une économie propre»¹. Pour sa part, le président Sarkozy à reçu à l'Élysée les représentants des pays forestiers du bassin du Congo, et la délégation française à Copenhague s'efforça de créer un axe avec les pays africains et le Brésil autour de la question des forêts. Le 16 décembre, la France, le Japon et quatre autres pays industriels ont annoncé une aide immédiate de 3,5 milliards de dollars sur trois ans, pour lutter contre la déforestation.

Les climato-sceptiques

Sous la présidence de Bush, la lutte contre le réchauffement climatique a rendu sceptiques beaucoup d'Américains, et dès l'ouverture de la conférence de Copenhague, elle ne tarda pas à susciter des controverses et des contestations. La délégation de l'Arabie Saoudite a mis en cause les avis scientifiques concernant la réalité de réchauffement, mais Jean-Pascal van Ypersele, vice-président du Groupe intergouvernemental d'experts, expliqua qu'il s'agissait là d'une attitude intéressée: en cas d'accord ambitieux à Copenhague, les puissances pétrolières pourraient perdre 4 000 milliards de dollars de revenus d'ici à 2030.

Le président du parti populaire belge, Mischaël Modrikamen, a mis en doute la réalité du réchauffement, en rappelant que si la majorité du monde de science

¹ Charles d'Angleterre, *Renouons notre lien avec la nature en luttant contre la déforestation*, dans «Le Monde», 16 décembre 2009.

approuve cette théorie, certains scientifiques isolés la contestent, que dans de nombreux pays le débat fait rage, et plusieurs gouvernements refusent de s'engager. En organisant le transfert massif de subventions vers les pays du Tiers-Monde, Copenhague organise la désertification économique de l'Europe. Il faut éviter ce catastrophisme et il faut ouvrir le débat.

En Russie, le publiciste Alexandre Nikonov exprima lui-aussi ses doutes en ce qui concerne l'influence humaine sur le changement climatique. Selon lui, la fonte des glaciers permettra de rendre plus rentable la route maritime du Nord-Est ouverte depuis trois ans pendant 6 à 10 semaines, et facilitera l'exploitation du gaz, du pétrole et des minerais des régions arctiques, alors que la fonte d'une partie du sol perpétuellement gelé de ces contrées libérerait d'immenses surfaces cultivables. Sans oublier que le réchauffement du climat permettrait de réaliser d'importantes économies en matière de chauffage.

En France, Fabrice Nicolino a estimé que l'élevage est responsable de fortes émissions du CO₂ et que le cycle de production de la viande joue un rôle plus néfaste du dérèglement climatique que la voiture, le train, le bateau et l'avion réunis. Il réclama qu'on mette «un terme aux ravages de l'industrie de la viande», dont l'hyperconsommation «dégrade le climat»². Paul McCartney étant intervenu dans le même sens le 3 décembre au Parlement européen, les professionnels de la filière viande bovine Interbev ont répliqué que, en France, l'élevage herbivore ne contribue qu'à hauteur de 11% aux émissions de gaz à effet de serre, et que «[...] la consommation de viande en France n'a que peu de rapport avec le réchauffement climatique»³.

L'Union européenne face à la conférence de Copenhague

Depuis déjà de longues années, l'Union européenne est à la pointe de la lutte contre le changement climatique, et ses États membres ont adopté les objectifs les plus audacieux pour atténuer le changement climatique. En dépit de certaines divergences découlant des pays membres de l'Est, notamment de la Pologne, qui aimeraient réduire leurs contributions étant donné la part négligeable de leurs industries dans le réchauffement du climat, en décembre 2008, l'Union européenne s'est engagée unilatéralement à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 20% d'ici 2020 par rapport à 1990, et assura qu'elle pourrait porter ce montant à 30% «en cas d'accord international ambitieux».

Le 28 janvier 2009, la Commission a présenté ses propositions en vue d'un accord «global et ambitieux» à la conférence de Copenhague sur le changement climatique. En préconisant de limiter la hausse de température à moins de 2°C par rapport aux niveaux de l'ère préindustrielle, la Commission estima que les

² Fabrice Nicolino, *Quand mettra-on un terme aux ravages de l'industrie de la viande?*, dans «Le Monde», 18 novembre 2009.

³ «Le Monde», 12 décembre 2009.

émissions mondiales devraient atteindre leur maximum avant 2020, et ensuite être réduites de plus de la moitié par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2050. Dans ce contexte, les pays industrialisés devraient jouer un rôle moteur, en réduisant collectivement leurs émissions de 30% par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2020. Quant aux pays en voie de développement, ils devraient, à l'exception des pays le plus pauvres, limiter d'ici 2020 la croissance de leurs émissions à un niveau inférieur de 15 à 30%. Ces pays devraient s'engager à adopter d'ici 2011 des stratégies de développement à faible émission de carbone pour tous les secteurs d'activité responsables d'émission.

L'Ue était d'avis que le financement international du changement climatique devrait être fondé sur le principe du pollueur-payeur et sur la capacité contributive. Afin de lever les fonds pour la lutte contre le changement climatique, l'Ue préconisa la mise en place, d'ici 2015, d'un marché du carbone au niveau de l'Ocde, qui serait étendu aux principales économies émergentes d'ici 2020.

Tout en regrettant que les négociations visant à préparer la conférence de Copenhague «avancent à un rythme d'escargot», l'Union européenne précisa le 10 septembre 2009 qu'elle serait prête à consacrer aux pays en voie de développement entre 2 et 15 milliards d'euros par an à partir de 2020, «[...] s'ils acceptent de préciser leurs engagements en vue de la conférence».

Le Conseil européen des 29 et 30 octobre 2009 a adopté une série de dispositions *sur le changement climatique* et a constaté que ce dernier «[...] est plus rapide que prévu». À quelques semaines de la conférence de Copenhague, l'Union s'est déclarée «[...] plus que jamais fermement déterminée à jouer un rôle moteur et à contribuer à un accord mondial global et ambitieux». Elle a fait appel aux pays participants pour qu'ils impriment un nouvel élan au processus des négociations qui vont s'ouvrir.

Selon l'Ue, l'accord de Copenhague devait inclure «[...] des dispositions concernant l'objectif des 2°C, des engagements ambitieux de la part des pays développés en matière de réduction des émissions», ainsi que des «[...] mesures d'atténuation appropriées à prendre dans les pays en développement». Le Conseil européen souligna la nécessité de disposer, à partir du 1^{er} janvier 2013, d'un accord juridiquement contraignant qui s'appuie sur le protocole de Kyoto et en intègre tous les éléments essentiels.

Le Conseil appela toutes les parties «[...] à convenir de réductions des émissions mondiales d'au moins 50% et, dans le cadre de ces réductions des émissions mondiales, de réductions cumulées des émissions dans les pays développés d'au moins 80 à 95% d'ici 2050, par rapport aux niveaux atteints en 1990; ces objectifs devraient à la fois représenter l'idéal à atteindre et servir de référence pour fixer des objectifs à moyen terme, qui feraient l'objet d'une évaluation scientifique périodique». Dans le cadre des réductions qui, selon le Giec, devraient être réalisées collectivement par les pays développés, il réaffirma l'objectif de l'Ue de diminuer les émissions de 80 à 95% d'ici 2050, par rapport aux niveaux atteints en 1990.

L'Union européenne a réaffirmé qu'elle était résolue à adopter une décision visant à porter à 30% la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 par rapport à 1990, «[...] à titre d'offre conditionnelle en vue d'un accord mondial global pour l'après-2012, pour autant que d'autres pays développés s'engagent à atteindre des réductions d'émissions comparables et que les pays en développement apportent une contribution adaptée à leurs responsabilités et à leurs capacités respectives». La France et la Grande-Bretagne se sont montrées favorables à cette formule, quant à la Belgique, elle n'y était pas spécialement partisane.

Dans les négociations de Copenhague, l'Union européenne a pu compter sur l'appui du Japon qui adopta des attitudes similaires à celles de l'Ue. Dès l'arrivée au pouvoir en août 2009 du parti démocrate, le premier ministre Yukio Hatoyama annonça que le Japon réduirait de 25% ses émissions du CO₂ par rapport à 1990. Les Japonais ont procédé à l'achat de crédit carbone aux Ukrainiens qui disposaient de quotas excédentaires. Il se déclara disposé à fournir une aide financière aux pays économiquement vulnérables.

L'offre d'aide européenne aux pays en voie de développement

Les pays les plus pauvres se sont montrés particulièrement préoccupés par les changements climatiques contre lesquels ils sont mal armés pour y faire face; ils ont donc réclamé «une justice climatique», avec la mise en vigueur de mécanismes d'importantes compensations financières. Consciente de ses responsabilités, l'Union européenne annonça le 27 novembre 2009 son offre de 7,2 milliards d'euros d'aide entre 2010 et 2012 aux pays en voie de développement, afin que ces derniers puissent se doter de moyens permettant leur adaptation aux nouvelles réalités climatiques. Cette contribution de l'Ue au *fast start* représente environ 30% du montant global de l'aide internationale prévue par les experts des Nations unies, le président Barroso précisant qu'elle «[...] dépasse ce qui pouvait être attendu de la part de l'Ue». La chancelière Merkel a qualifiée cette contribution de «geste de solidarité exceptionnelle de la part de l'Ue», alors que, pour sa part, le président Sarkozy a émis l'avis que «[...] c'est suffisant pour amorcer une alliance entre l'Europe et l'Afrique». Or, nonobstant des craintes exprimées par Kandeh Yumkella, directeur général de l'Onudi, que les fonds d'aide au développement soient simplement réorientés vers la lutte contre le réchauffement, il fut entendu à Bruxelles qu'une partie de ce montant sera détournée des budgets d'assistance au développement. La France débloquent dans le cadre de cet apport européen une somme de 420 millions d'euros par an pendant trois ans, la Suède 250 millions, l'Italie 200 millions, l'Espagne 100 et la Belgique 50, une partie de l'offre belge provenant de son budget d'aide au développement. Les militants des Ong ont déploré que «[...] cela revient à donner d'une main ce que l'on reprend de l'autre», mais le premier ministre Yves Leterme a rétorqué que «[...] il faut être réaliste».

Les réactions des pays émergents et en voie de développement n'étaient pas très enthousiastes. He Yafei, vice-ministre chinois des Affaires étrangères, a fait observer que le geste européen de *fast start* n'était pas une réponse au déficit climatique: «Ce dont on parle, c'est du court terme, et cela ne suffit pas, cela n'est pas la clé du problème. Le plus important serait d'avoir un mécanisme opérationnel au moins à moyen terme, assurant des fonds aux pays en développement».

C'est également le 27 novembre que le commissaire européen à l'environnement Stavros Dimas fut remplacé par la commissaire à l'Action climatique, Connie Hedegaard, précédemment ministre du Climat et de l'énergie du Danemark. Elle allait jouer un rôle significatif, quoique controversé, à la conférence de Copenhague qui fut placée sous sa présidence. Trois jours avant la clôture, elle s'effaça au profit du premier ministre Lars Rasmussen, qui allait remplir son rôle protocolaire en recevant une quarantaine de chefs d'États ou de gouvernement venus assister à la fin des travaux de la conférence.

Les États-Unis, premier pollueur de la planète par habitant

Les États-Unis qui décèlent les plus fortes émissions de CO₂ au monde par habitant, à savoir 18,5 tonnes, sont restés à ce jour le seul d'une quarantaine des pays industrialisés à ne pas avoir ratifié le protocole de Kyoto. Tout au long de la présidence de George W. Bush, l'opinion publique américaine, ainsi que le Congrès, se sont montrés très réticents à prendre des mesures financières contraignantes pour combattre le réchauffement climatique. Pour le président Bush, le mode de vie américain n'était pas négociable et la problématique climatique était entachée d'une «émotivité irresponsable»; il estimait que la science était loin d'être unanime dans ses conclusions. Quant au protocole de Kyoto, son adoption ne s'imposait guère: elle impliquerait de grosses dépenses à l'État et freinerait la croissance de l'économie américaine⁴. Ce n'est qu'après son départ que la Chambre des représentants a fini par adopter en été 2009 une loi sur la réduction des émissions de CO₂, mais le Sénat ne l'a pas encore votée. Lors de l'ouverture de la conférence de Copenhague, Sarah Palin, ex-candidate républicaine à la vice-présidence des États-Unis, a exhorté le président Obama à boycotter le sommet.

C'est seulement le 25 novembre 2009 que l'administration Obama a pris des engagements chiffrés à l'égard du problème climatique, en se déclarant disposée à baisser de 17% les émissions de gaz à effet de serre en 2020 (soit 4% par rapport à 1990), et de 42% en 2030 (soit 33% par rapport à 1990). Néanmoins, la diplomatie américaine a estimé qu'il était prématuré de conclure à Copenhague un traité international contraignant en matière d'émissions du CO₂. Tout en déplorant que, venant du second pollueur de la planète, la décision présidentielle était très modeste pour ne pas dire peu significative, l'opinion publique s'est réjouie du geste

⁴ Romain Yakemtchouk, *L'Union européenne et la protection du climat mondial*, dans «Revue du Marché commun et de l'Union européenne», février 2007, p. 77.

de Barack Obama, lequel venait de relancer «[...] sinon les chances d'un accord, du moins la possibilité que ce sommet [de Copenhague] ne s'engage pas, d'entrée de jeu, sur une impasse»⁵. Les sénateurs américains ont déclaré qu'ils s'aligneront sur les objectifs présidentiels dans le projet de loi sur la réduction de CO₂ qu'ils sont en train de préparer.

Initialement, le président n'envisageait que faire une simple escale à Copenhague, le 9 décembre, avant de se rendre à Oslo où il devait recevoir le prix Nobel de la paix. L'annonce par le président chinois Hu Jintao de sa présence à la conférence l'a fait changer d'avis: il annonça son arrivée à la clôture du sommet, le 18 décembre.

La Chine, *leader* des pays émergents et en développement

Pays d'un milliard trois cents millions d'habitants, la Chine a dépassé depuis 2006 les États-Unis en volume global des émissions du CO₂, devenant désormais le premier pollueur mondial. Tout en insistant sur la priorité absolue de leur croissance économique visant à combattre la pauvreté des populations du pays, les Chinois ont formulé pour la première fois à Copenhague leur objectif chiffré dans la lutte contre le réchauffement climatique: leur délégation annonça que la Chine chercherait à réduire de 40% à 45% d'ici à 2020 son «intensité carbone», par rapport à 2005. Il s'agit là d'une formule très souple: les Chinois entendent par l'intensité carbone la quantité de gaz à effet de serre rejeté par rapport à un yuan du Pib, ce qui signifie que les émissions de la Chine continueront de croître tant que son économie en fera autant. On a fait observer qu'avec une croissance économique de 8%, ses émissions de gaz à effet de serre pourraient en fait doubler en 2020 par rapport à 2005.

Tout au long des travaux de la conférence, la Chine s'opposa fermement aux Américains, lesquels insistaient pour que les Chinois participent au financement conséquent du règlement de la problématique climatique et placent leurs émissions de dioxyde de carbone sous contrôle international: le gouvernement de Pékin refusa tout contrôle extérieur de ses émissions. L'Inde a résolument appuyé la position de la Chine. Ce pays d'un milliard 130 millions d'habitants, qui a vu ses émissions de CO₂ monter de 682 millions de tonnes en 1990 à plus de 1 500 millions de tonnes ces dernières années, a fait valoir que la moitié de sa population vit sous le seuil de pauvreté, avec 1,35 dollar par jour, et qu'il est donc absolument obligé de soutenir un intensif développement économique pour combattre cette pauvreté, quitte à augmenter ses émissions de gaz à effets de serre. Plusieurs pays très pauvres adoptèrent une attitude similaire. Présidé par le Soudan, foncièrement hostile aux puissances occidentales, le G-77 réclama que les pays industriels du Nord interviennent en leur faveur annuellement à hauteur de 0,5% à 1% de leur produit intérieur brut, soit entre 135 et 270 milliards d'euros.

⁵ *Nouveau climat*, dans «Le Monde», 27 novembre 2009.

Stimulée par cet appui, la Chine s'érigea en *leader* des pays émergents et des pays en voie de développement. L'Inde, le Brésil, l'Afrique du Sud, ainsi que les pays en développement faisant partie du G-77, se sont associés avec les Chinois pour former le groupe des Cinq-Basic, qui s'opposa avec fracas aux consultations restreintes esquissées par la présidente Connie Hedegaard, dès le 7 décembre, avec les représentants de certaines puissances. Les pays en voie de développement ont protesté contre cette «maladresse», en soulignant que «[...] les négociations doivent être transparentes et tout le monde doit pouvoir participer».

À l'initiative du gouvernement de Pékin, le groupe des Cinq répliqua par un projet d'accord liant la lutte contre le réchauffement climatique à l'éradication de la pauvreté. Tout en acceptant qu'en principe l'augmentation de la température globale ne devrait pas excéder 2°C, le groupe Basic insista sur la responsabilité historique des puissances industrielles dans la détérioration de la situation climatique et estima que le protocole de Kyoto devrait rester en vigueur au-delà de 2012, date à laquelle il devait en principe devenir caduc. Emmenés par l'Algérie, les 53 pays africains ont suspendu pendant quelques heures leur participation aux travaux de la conférence pour protester contre la clôture des dispositions de Kyoto: «Les pays industrialisés voudraient que nous acceptions la mort du seul document existant qui les contraigne à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre», déclara Kamel Djemouai, chef de la délégation algérienne. Les Cinq proposèrent l'établissement d'un cadre institutionnel spécifique à l'égard des États insulaires, des pays les plus pauvres, et du groupe des pays africains. Au sein de ce dernier, le dictateur du Zimbabwe, Robert Mugabe, se singularisa par ses violentes diatribes anti-européennes, tandis que le président du Venezuela Hugo Chavez, a rendu le capitalisme des Occidentaux responsable de tous les maux de la planète. Le conflit Nord-Sud imposa ainsi son empreinte à tous les travaux de la conférence de Copenhague.

Mieux un mauvais accord qu'un échec total?

Alors qu'on attendait à Copenhague l'arrivée de quelque 120 chefs d'État pour célébrer avec faste la signature de l'accord final, deux jours avant la clôture des travaux, l'impasse était totale: le désaccord entre les pays riches et les pays pauvres sur la réduction de leurs émissions de CO₂ et la répartition des efforts (financiers) dans la lutte contre le réchauffement climatique est resté entier. C'était grave: le secrétaire général de l'Onu Ban Ki-moon dira que «[...] le financement constitue un élément clé d'un accord». Le président de la Commission José Barroso réitéra certes la position de l'Union européenne comme *leader* mondial dans cette lutte, mais sans engager de véritables conversations avec les pays récalcitrants pour parvenir à un compromis, et sans trop insister sur la création d'une Agence internationale de l'Environnement qui vérifierait les engagements gouvernementaux en matière d'émissions de dioxyde de carbone. La secrétaire d'État Hilary Clinton, qui arriva dans la capitale danoise dès le 17 décembre, a annoncé que les États-Unis étaient disposés à contribuer à concurrence de 100

milliards de dollars à un fonds d'aide à long terme destiné aux pays en développement, à la condition que ces derniers ainsi que les grands États émergents prennent des engagements précis et vérifiables sur leurs émissions de gaz à effet de serre. Quelques heures après, Nicolas Sarkozy s'écriait à la tribune qu'on courait à la catastrophe, et qu'un échec était «absolument interdit»; il invita les dirigeants des principales puissances à négocier durant la nuit. Pour leur part, la Chine et l'Inde ont rappelé la responsabilité historique des puissances industrielles dans la situation actuelle, et ont souligné la nécessité d'une croissance économique qui assurerait à leurs populations un niveau de vie décent.

C'est le président Obama, arrivé à Copenhague le matin du 18, qui s'est employé à débloquer la situation: il souligna que le réchauffement de la planète est un danger réel dont il faut tenir compte, mais laissa inchangée la décision américaine de ne réduire les émissions de CO₂ en 2020 que de 4% par rapport à 1990, et resta muet en ce qui concerne la ratification par Washington du protocole de Kyoto. Obama rencontra une vingtaine de chefs d'États et de gouvernement, dont le premier ministre chinois Wen Jia-bao, et plaida pour la conclusion d'un accord même imparfait au lieu de se séparer sur un échec, mais les Chinois sont restés fermement sur leurs positions, en refusant tout contrôle extérieur de leurs émissions. Dans ces conditions, la présidence proposa de postposer la clôture de la conférence et de continuer les négociations la nuit, mais certains chefs d'État, comme le président de Russie Dimitri Medvedev et le président brésilien Luiz Lula quittèrent sans tarder Copenhague.

Visant à sauver la face, quatre heures après la clôture officielle, 28 pays, parmi lesquels les États-Unis, la Chine, l'Inde, le Brésil, l'Afrique du Sud, le Japon, l'Australie, l'Union européenne représentée par le président Barroso, ainsi que quelques États membres comme la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Espagne, se mettaient d'accord sur une déclaration non-contraignante, laquelle a fixé la limite du réchauffement mondial à 2°C d'ici 2050 par rapport aux niveaux préindustriels, mais sans préciser comment y parvenir: ni à quel horizon, ni par rapport à quelle année de référence. Elle n'a pas repris ni l'objectif de réduction de CO₂ de 50% d'ici 2050, ni l'idée d'une Organisation mondiale de l'Environnement défendue en Europe. Les puissances industrielles définiront à leur gré les réductions de leurs émissions de CO₂ et les communiqueront aux autorités onusiennes de climat d'ici le 31 janvier 2010. Les pays émergents et en développement communiqueront «tous les deux ans» leurs émissions qu'ils entreprennent sur base volontaire, et ces rapports pourront faire l'objet de consultations internationales dans le respect de la souveraineté nationale de ces pays. La déclaration stipula la création d'un fonds spécial: l'enveloppe destinée prioritairement aux pays vulnérables s'élèvera à 30 milliards de dollars entre 2010 et 2020, puis à 100 milliards, sans qu'on sache s'il s'agira de fonds réellement additionnels ou d'un recyclage de l'assistance au développement. Les États-Unis se sont engagés à verser 3,6 milliards de dollars d'ici 2012. L'Europe avait déjà promis 10,6 milliards, et le Japon 11 milliards pour la première tranche de trois ans.

La déclaration n'a pas précisé ce que deviendront les acquis du protocole de Kyoto, et se borna d'appeler à la conclusion d'un accord contraignant complet d'ici fin 2010. Elle a néanmoins reconnu le besoin d'accorder des incitations positives à des actions visant à lutter contre déforestation, en mettant en place le mécanisme Redd-plus (*Reducing Emissions from Deforestation and Degradation*), afin de permettre la mobilisation de ressources financières de la part des pays développés.

Ainsi rédigé, l'accord fut porté à la connaissance de la conférence, laquelle en a pris acte, sans plus, plusieurs pays s'érigeant contre cette procédure «non-conforme aux règles onusiennes», en insistant sur le fait que, selon eux, il ne s'agissait pas là d'une adoption formelle, juridiquement contraignante.

Avant de s'envoler pour l'Amérique, Obama a qualifié ce texte de «significatif et sans précédent», mais «insuffisant». Le président français Sarkozy s'est dit très déçu du fait que la réduction des émissions de gaz à effet de serre de 50% d'ici 2050 ne soit pas mentionnée comme un objectif, et déplora le médiocre résultat de la Conférence en disant que Copenhague a démontré «les limites d'un système onusien à bout de souffle». Regrettant que la déclaration n'ait pas évoqué la création éventuelle d'une Agence internationale de l'environnement, il a néanmoins reconnu qu'en fin de compte l'accord obtenu «[...] était le meilleur possible». Pour sa part, José Manuel Barroso déclara que «[...] ce qui a pu être obtenu à la fin du sommet, n'est pas à la hauteur de nos attentes, et de loin», mais a admis que, pour la Commission, «[...] la conclusion d'un accord vaut mieux qu'une absence d'accord».

Ce n'était pas le cas des pays vulnérables, notamment ceux d'Afrique, qui ont dénoncé le manque de transparence et d'objectifs chiffrés pour la réduction des émissions de dioxyde de carbone. Le représentant de l'État insulaire Tuvalu refusa de s'associer à la déclaration des puissances, en rappelant que son île était menacée tout simplement de disparaître, et que d'ores et déjà quelque 6000 de ses habitants l'ont fuie pour s'installer en Nouvelle Zélande. Le Venezuela, la Bolivie, le Nicaragua et Cuba ont dénoncé un pseudo-accord «[...] qui ne permet répond pas de répondre au problème de réchauffement», et ont stigmatisé «le coup d'État» perpétré par les responsables de l'Onu. C'est en termes particulièrement violents que le représentant du G-77, le soudanais Lumumba Stanislas Dia-Ping, a rendu les Occidentaux responsables de l'échec de la Conférence. Et, bien sûr, le désappointement était très vif parmi les écologistes pour lesquels la conférence était un «cuisant fiasco»: «Copenhague a reculé par rapport à Kyoto», ont-ils affirmé. Quant à la presse internationale, elle évoqua «l'échec retentissant» de ce non-événement.

Mais il n'y avait pas que des critiques franchement négatives. Les Chinois se sont montrés dans l'ensemble satisfaits. «Ce n'est peut-être pas tout ce que nous espérons, mais cette décision est une étape essentielle», a souligné Ban Ki-moon, secrétaire général des Nations unies. La chancelière Merkel s'est déclarée disposée à organiser dans les six prochains mois une conférence à Bonn qui préparera la tenue de la réunion internationale sur le climat au Mexique, fin 2010. Elle a défendu le résultat final de Copenhague, qui après tout est un premier pas en vue

de la mise en place d'un ordre climatique mondial, «*nicht mehr, aber auch nicht weniger*», «pas plus, mais aussi pas moins». Elle s'érigea contre tous ceux qui critiquent, sans se donner la peine d'avancer.

L'après Copenhague

Tout en regrettant le rôle plutôt effacé du président Barroso à la Conférence, soulignons que l'Union européenne, qui depuis plusieurs années fut une véritable locomotive dans la lutte contre le réchauffement de la planète, ne porte sûrement pas une responsabilité majeure dans l'échec des efforts visant à mettre en place un système mondial de la lutte contre le réchauffement climatique. Elle participera, bien entendu, aux prochaines négociations de Bonn et, en attendant, poursuivra ses activités et ses démarches visant à diminuer ses émissions de dioxyde de carbone, et tâchera d'amener les États membres à recourir davantage aux sources d'énergie renouvelables, éolienne, hydraulique ou solaire⁶. Un ministre belge a suggéré que l'Ue instaure une taxe carbone sur les exportations des puissances qui continuent de faire l'obstacle à l'adoption d'objectifs contraignants de réduction des émissions de CO₂, mais cette idée n'a pas été soutenue au sein des Vingt-sept.

Neuf pays européens – l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède – ont signé le 7 décembre 2009 un important accord visant à relier les parcs d'éoliennes des différentes mers du Nord de l'Europe, les premiers raccordements devant intervenir à partir de 2015. La Fédération de l'énergie renouvelable et alternative (Edora) a salué la signature de cet accord ambitieux, lequel, dira-t-elle, «[...] permet de jeter les bases d'une coordination efficace des productions renouvelables des pays jouxtant la mer du Nord, la mer Baltique ou encore la mer d'Irlande». Une fois mis en place, ce système compensera les variations locales de production éolienne dues aux différences d'intensité des vents.

L'énergie nucléaire joue un rôle significatif dans la réduction des émissions polluantes, et plusieurs pays européens se sont engagés ces derniers temps à relancer leur nucléaire civil. D'ores et déjà, l'Allemagne envisagea la possibilité de renoncer à l'accord de sortie du nucléaire que les Socialistes et les Verts ont signé en 2000. En juillet 2009, l'Italie renonça à abandonner l'option nucléaire et se proposa de construire plusieurs nouvelles centrales. En Belgique, le gouvernement se proposa de prolonger en octobre 2009 trois réacteurs qui devaient être arrêtés en 2015: ceux de Doel 1 et de Doel 2 en Flandre, et celui de Tihange en Wallonie. Le gouvernement a souligné qu'un arrêt du nucléaire signifierait une augmentation considérable des émissions de CO₂.

Le captage et le stockage de dioxyde de carbone avant qu'il ne soit relâché dans l'atmosphère postule un grand savoir-faire technologique: si pour l'instant

⁶ Romain Yakemtchouk, *L'Europe face au réchauffement climatique*, dans «Revue du Marché commun et de l'Union européenne», octobre-novembre 2008, pp. 587-596.

cette activité n'est pas encore rentable, elle ouvre des perspectives pour la prochaine décennie, et l'Union européenne y est intéressée. Une directive adoptée par le Parlement européen au mois d'avril 2009 a institué un cadre juridique du stockage du CO₂. Plusieurs grandes entreprises productrices de l'énergie comme Total, Alstom, Edf, Air Liquide et Arcelor Mittal envisagent de se lancer dans ces travaux: dès à présent, Total a prévu de capter et stocker 150 000 tonnes de CO₂ dans un ancien gisement de gaz à Lacq, dans les Pyrénées atlantiques.

Les transports aériens produisent entre 2 à 4% des émissions mondiales de dioxyde de carbone, 80% de ces émissions provenant des vols de plus de 1 500 km. La navigation aérienne espère de réduire ces émissions de 50% en 2050, par rapport au niveau de 2005. Ayant perdu 49,1 milliards de dollars entre 2000 et 2009 (soit près de 5 milliards de dollars par an), et ayant enregistré en 2009 une baisse de 3,1% du trafic des passagers, ce secteur appréhende la mise en vigueur du système de l'Union européenne qui ferait payer aux transporteurs aériens, à partir de 2012, leurs émissions du CO₂ supérieures à celles qu'elles émettaient entre 2004 et 2006.

Néanmoins, craignant en même temps l'imposition par les différents États de multiples taxes écologiques qui freineraient sa relance économique, c'est en prévision d'un éventuel accord climatique par la conférence de Copenhague que l'Association du transport aérien international (Iata) s'est déclarée disposée à intégrer l'Organisation de l'aviation civile internationale (Oaci) «[...] dans un accord spécifique et global, en cohérence avec le caractère mondial de notre activité».

Le problème de la déforestation est un des premiers qui pourrait être réglementé au niveau mondial: il concerne prioritairement le Brésil, mais aussi les pays comme l'Indonésie, le Soudan, le Myanmar, la Zambie, la Tanzanie, le Nigéria, le Congo, le Zimbabwe, le Venezuela, ainsi que la Suède, la Finlande, la Norvège et l'Autriche. Certaines difficultés ont apparues dernièrement en ce qui concerne la méthode de calcul des forêts comme émettrices de CO₂ lorsqu'elles sont coupées et brûlées, ou lorsqu'elles sont préservées et plantées.

Considéré comme le quatrième ou le cinquième pollueur mondial du dioxyde de carbone, le Brésil affronte le redoutable problème de la déforestation de l'Amazonie où vivent 15 millions de personnes: on estime que, depuis 1988, l'Amazonie brésilienne a perdu par défrichage illégal quelque 19 000 km² de couverture végétale. Or, s'efforçant de concilier la préservation forestière et le développement économique, c'est également en 1988 que le gouvernement de Brasilia a mis en place un système de surveillance par satellite qui permet de limiter les surfaces déboisées: il se proposa de réduire la déforestation de l'Amazonie de 80% d'ici à 2020. Des inspecteurs étatiques parcourent chaque jour la gigantesque forêt amazonienne pour prévenir les brûlis sauvages, de telle sorte qu'entre août 2008 et juillet 2009 le déboisement a reculé à 9 000 km², son plus bas niveau en vingt ans. Les militants écologistes de Greenpeace furent unanimes pour approuver ces réductions, le Brésil ayant été qualifié de champion de la

déforestation. Ayant décrété il y a un an son plan national sur les changements climatiques, le président Luiz Lula da Silva a persisté dans ses efforts en annonçant l'engagement de son gouvernement de faire baisser jusqu'à 39% les émissions de gaz à effet de serre par rapport aux prévisions de 2020: elles seront limitées à 1,6 milliard de tonnes au lieu des 2,7 milliards prévus initialement. Au sommet des huit pays de l'Amazonie de Manaus, en novembre 2009, le président Lula a réitéré son projet d'adopter avant la conférence de Copenhague une loi contraignante sur la lutte contre le réchauffement climatique, mais ce fut sans succès. Il a revu à cette occasion Nicolas Sarkozy, qu'il avait rencontré déjà le 14 novembre à Paris: selon le président français, un cinquième des aides, que les puissances industrielles seraient disposées à accorder aux pays du Sud, devraient être destinées à la problématique de déforestation.

Pour ce qui est de l'Indonésie, on notera que Sulawesi et Java ont perdu depuis 1990 près de 80% de leurs forêts, alors qu'à Bornéo et à Sumatra cette perte est de plus de 40%; cette situation s'explique, du moins partiellement, par la constitution de vastes plantations de palmerais d'huile, cette dernière étant devenue un grand produit d'exportations. Ces derniers temps, les autorités indonésiennes ont décrété des mesures drastiques pour mettre fin à une déforestation illégale.

The Jean Monnet Foundation for Europe

The Jean Monnet Foundation for Europe was created in 1978 by Jean Monnet, Father of the European Community. Together with his name, he bequeathed to the Foundation all his personal archives, to which were later added those of Robert Schuman and other builders of Europe. These archives represent the historical roots of the present European Union. Jean Monnet entrusted the Foundation with the mission of:

- organising these records in a form accessible to students, teachers, researchers and leaders of public institutions and private activities, as well as ordinary citizens interested in their content, with the aim of contributing, through a knowledge of the past, to an understanding of the present and the preparation of the future;
- creating an awareness of this heritage throughout Europe and countries overseas in other continents. The means used by the Foundation to achieve this aim include the publication of «Red Books», meetings, exhibitions, the internet and, more recently, television broadcasts, both on local stations and the major mass-media networks.



Ferme de Dorigny, CH - 1015 Lausanne
Tél : +41 (0)21 692 20 90. Fax: +41 (0)21 692 20 95
Site Web: <http://www.jean-monnet.ch>